2.42 668

242.668

10/45885

354.9(47)
Д 14
242
668
728
1919
Российская Федеративная Совѣтская Республика
Центральная библіотека Государственнаго Контроля

И. В. Дагаевъ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, его задачи и дѣятельность.

Приложеніе къ журналу „Извѣстія Государственнаго Контроля".

Инв 2954

Первая Государственная Типографія, Гатчинская, 26.
1918.

354.9(47)
Д-14

Государ. публичная
Историческая
библиотека РСФСР
№ 23563 1963

Возвратите книгу не позже обозначенного здесь срока.

[illegible]				
[illegible] 3/II				
10/X				
1925				
16/IV				
4/II				

Тираж. 16000

Въ переживаемые дни быстро прогрессирующаго истощенія фиска и созданія условій, при коихъ обезпеченіе государства достаточнымъ количествомъ денежныхъ знаковъ является невозможнымъ, дѣятельность органа государственнаго управленія, задачей своей ставящаго сбереженіе государственныхъ средствъ, пріобрѣтаетъ особую важность и должна вызывать исключительный интересъ. Экономія въ расходахъ необходима, чтобы, по крайней мѣрѣ, ослабить грозную проблемму момента и сохранить на болѣе насущныя нужды милліоны, недостаточно производительно расходуемые, и не только поставить въ болѣе нормальныя условія дѣятельность печатнаго станка, не успѣвающаго выпускать требующееся количество денегъ, но и положить тѣмъ предѣлъ росту дороговизны, предупредить совершенное обезцѣненіе денегъ и превращеніе ихъ въ простыя, цвѣтныя бумажки, никому и ни на что не нужныя.

Органъ государственнаго управленія, сберегающій народныя деньги, есть Государственный Контроль и поэтому его положеніе, задачи и дѣятельность справедливо претендуютъ на особое къ себѣ вниманіе. При старомъ строѣ работа Государственнаго Контроля протекала въ условіяхъ полной неизвѣстности и затѣненности. Можно утверждать, что изъ всѣхъ вѣдомствъ Контроль былъ наименѣе популяренъ. Немало людей со словомъ Государственный Контроль не соединяетъ сколько нибудь опредѣленныхъ понятій. Если существованіе контрольныхъ палатъ многимъ извѣстно, то о прочихъ мѣстныхъ и центральныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ знаютъ лишь соприкасающіеся съ ними. Въ частности понятіе, напримѣръ, о желѣзнодорожномъ контролѣ у многихъ полностью укладывается въ понятіе о лицахъ, ревизующихъ пассажирскіе поѣзда, причемъ и здѣсь представители Контроля не различаются отъ агентовъ дороги. Знающіе Контроль какъ учре-

жденіе, задачи котораго далеко не ограничиваются повѣркой пассажирскихъ поѣздовъ, считаютъ его частью Управленія дороги, наряду со службами эксплоатаціи и отдѣлами постройки. Многіе знаютъ, что вѣдомство финансовъ принимаетъ и расходуетъ деньги, судъ судитъ, учителя учатъ и т. д. и что необходимость всего этого ясна, но что дѣлаютъ ревизоры и контролеры, зачѣмъ они—объ этомъ знаютъ немногіе. Часть публики не лишена понятій о Государственномъ Контролѣ, какъ отдѣльномъ вѣдомствѣ, но нерѣдко держится извращенныхъ и несоотвѣтствующихъ дѣйствительности представленій о его дѣятельности. Предполагается, что таковая, прежде всего, заключается въ охраненіи разнаго рода формальностей во что бы то ни стало, безъ проникновенія въ смыслъ ихъ, въ принципы, ихъ оправдывающіе, безъ всякаго вниманія къ интересамъ живого дѣла. По этимъ представленіямъ Контроль только тѣмъ и занятъ, что осложняетъ и тормозитъ дѣло. Немногимъ лучше думаютъ о Контролѣ люди непредубѣжденные, но и не знающіе его работы. Въ ихъ глазахъ Контроль, правда по обстоятельствамъ, до извѣстной степени отъ него не зависящимъ,— учрежденіе сомнительной полезности, не оправдывающее значительныхъ расходуемыхъ на него средствъ. «Тѣ 9 милліоновъ рублей, которые ежегодно тратятся на содержаніе Государственнаго Контроля — загубленныя деньги», — говоритъ небезызвѣстный авторитетъ по финансовымъ вопросамъ, но мало освѣдомленный о работѣ Контроля [1]).

Въ этой малой популярности виновато, прежде всего, само учрежденіе Государственнаго Контроля, съ усердіемъ по истинѣ достойнымъ лучшаго охранявшее «тайну» своей дѣятельности. И вотъ, въ то время, какъ надъ покровомъ этой тайны въ архивахъ самаго Контроля и подотчетныхъ учрежденій хоронились свѣдѣнія о милліонахъ народныхъ денегъ, сбереженныхъ работой Контроля, далеко шла популярность цифръ другого рода, цифръ безполезныхъ расходовъ, хищеній и т. п., дававшихъ основанія говорить о безсиліи и безполезности Контроля, тогда какъ можно было говорить лишь о печальной роли разныхъ независящихъ

[1]) Прив.-доц. Н. И. Боголѣповъ. Финансы, Правительство и общественные интересы. Изд. О. Н. Поповой—Петербургъ.

обстоятельствъ, препятствовавшихъ Контролю полностью осуществить свои задачи.

Что касается въ частности хищеній, столь обычныхъ въ русской дѣйствительности, то таковыя въ казенномъ хозяйствѣ обставляются такъ, что по доставляемому на ревизію бумажному отчетному матеріалу, съ внѣшней стороны обыкновенно вполнѣ оформленному, болѣе чѣмъ затруднительно усмотрѣть признаки злоупотребленій; для открытія же злоупотребленій путемъ фактической ревизіи, во время ихъ допущенія Контроль не обладалъ необходимыми для того административными и судебными прерогативами вродѣ самостоятельныхъ и независимо отъ подотчетныхъ лицъ разслѣдованій, допросовъ постороннихъ свидѣтелей, непосредственныхъ сношеній со слѣдственной властью и проч. Для фиксаціи злоупотребленій въ распоряженіи Контроля до сихъ поръ имѣлся лишь малосовершенный, громоздкій аппаратъ, дававшій возможность виновнымъ легко прятать концы въ воду. Вообще для борьбы съ злоупотребленіями Контроль по природѣ своей былъ мало конструктивенъ, но все же онъ сдерживалъ хищничество и, если хищенія тѣмъ не менѣе имѣли и имѣютъ мѣсто, то это обстоятельство не можетъ быть учитываемо какъ показатель недостаточно внимательной и энергичной работы Контроля.

Отчеты Государственнаго Контроля были тайной не только для прессы и публики, но и для большинства чиновниковъ самаго Контроля. Выпустивъ, напримѣръ, дорогостоившую монографію, содержащую подробную исторію Государственнаго Контроля за сто лѣтъ работы, центральное учрежденіе въ то же время сдѣлало такъ, что выпущенное изданіе извѣстно чуть лишь не тѣмъ только, кто принималъ участіе въ его составленіи и выпускѣ.

Между тѣмъ и это изданіе и отчеты заключаютъ въ себѣ достаточно матеріала, дающаго исчерпывающій, фактически мотивированный отвѣтъ на вопросы—что такое Государственный Контроль и что онъ дѣлаетъ. Даже безпощадный къ Контролю профессоръ Боголѣповъ находитъ, что въ отчетахъ Государственнаго Контроля много интереснаго, и сожалѣетъ о недоступности ихъ публикѣ.

Изъ послѣднихъ, напримѣръ, отчетовъ Контроля можно видѣть, что, не считая суммъ, о неправильномъ израсходованіи

которыхъ велась неоконченная переписка, неправильныхъ расходовъ, обнаруженныхъ Контролемъ, но не возмѣщенныхъ за силой манифестовъ, Контролемъ за четырехлѣтіе съ 1912 по 1915 годъ ежегодно предупреждалось предполагавшихся расходовъ и обезпечивалось обратное поступленіе въ казну произведенныхъ неправильныхъ расходовъ въ среднемъ до 20 милліоновъ рублей въ годъ. Сумма эта составляетъ лишь малую часть тѣхъ неподдающихся выраженію въ точныхъ цифрахъ сбереженій, достигнутыхъ предупредительной дѣятельностью Контроля и общей его работой по улучшенію условій веденія государственнаго хозяйства. Въ этомъ отношеніи за Контролемъ имѣются крупныя заслуги.

Соотвѣтственно грандіозному масштабу военнаго фонда значительны и достигнутыя Контролемъ сбереженія по расходамъ на веденіе войны. Не считая результатовъ ревизіонной дѣятельности, не поддающихся выраженію въ сколько нибудь точныхъ цифрахъ и не нашедшихъ себѣ отраженія въ соотвѣтствующей перепискѣ, Полевымъ Контролемъ армій одного только Сѣвернаго фронта въ первомъ полугодіи истекшаго 1917 года сдѣлано сокращеній при повѣркѣ перечней на 169.693.464 руб., при дачѣ заключеній по разнаго рода хозяйственнымъ операціямъ на 2.420.237 руб., достигнуто сбереженій при предварительной ревизіи ассигновокъ 1.408.810 руб., при повѣркѣ табелей рабочихъ и счетовъ поставщиковъ 372.648 руб. При фактической ревизіи кассъ, магазиновъ, складовъ и другихъ хранилищъ казеннаго имущества, при повѣркѣ внутренняго хозяйства въ войсковыхъ частяхъ, управленіяхъ, учрежденіяхъ и заведеніяхъ военнаго вѣдомства обнаружено и вслѣдствіе этого возмѣщено казнѣ неправильныхъ оборотовъ на 6.889.139 руб. Сбереженія достигаются путемъ проведенія въ жизнь разнообразнѣйшихъ мѣръ, диктуемыхъ широкимъ содѣйствіемъ ревизуемымъ операціямъ и постоянной заботой о выгодахъ казны. Въ этихъ цѣляхъ Контроль настаиваетъ на пріобрѣтеніи матеріаловъ непосредственно отъ производителей или оптовыхъ торговцевъ; располагая знаніемъ рынка, указываетъ надежныя и дешевѣйшія фирмы. Въ интересахъ возможно полнаго использованія рынка и слѣдовательно пониженія цѣнъ, принимаетъ мѣры къ сдачѣ поставокъ и матеріаловъ съ торговъ; предупреждаетъ накопленіе излишнихъ запасовъ матеріаловъ; указываетъ способы

цѣлесообразнаго использованія накопившихся матеріаловъ, предупреждаетъ порчу и обезцѣненіе послѣднихъ, настаивая на улучшеніи условій храненія ихъ; требуетъ принятія противопожарныхъ мѣръ на складахъ, въ кладовыхъ, приходуетъ обнаруживаемое при ревизіяхъ не состоящее на записи казенное имущество, изыскиваетъ способы къ повышенію производительности казенныхъ хозяйственныхъ предпріятій, протестуетъ противъ излишнихъ работъ, принимаетъ участіе въ обезпеченіи работъ и хозяйства рабочей силой, матеріалами, фуражемъ, перевозочными средствами, упряжью, улаживаетъ споры между рабочими и техническимъ надзоромъ, принимаетъ мѣры къ своевременной уплатѣ заработковъ, вырабатываетъ наиболѣе цѣлесообразные способы отчетности по хозяйству и работамъ и т. д.

Размѣры настоящей брошюры не позволяютъ использовать въ должной мѣрѣ богатый отчетный матеріалъ разныхъ контрольныхъ учрежденій, иллюстрирующій работу Контроля. Приведемъ нѣкоторыя данныя. Во второй половинѣ 1916 г. и первой 1917 г. на Сѣверномъ фронтѣ дѣйствующихъ армій, слѣдовательно въ условіяхъ исключительной цѣнности всякихъ матеріаловъ и особенно предметовъ продовольствія, предупреждено забракованіе оказавшейся годной къ употребленію рыбы на 80.743 руб. 50 коп. Путемъ выпуска на довольствіе внѣ очереди предупреждена порча 11.821 пудовъ солонины, 1.000 пудовъ мяса, 4.000 пудовъ сахара, 6.000 пудовъ муки, 634.000 пудовъ жмыховъ путемъ замѣны ими зернового фуража. Приняты мѣры къ использованію непроизводительно лежавшихъ на станціяхъ Восточныхъ желѣзныхъ дорогъ и угрожавшихъ обезцѣненіемъ 1.271.535 пудовъ сѣна и 21.000 пудовъ отрубей.

Принимая во вниманіе нужду войскъ въ жирахъ, Контроль настоялъ, чтобы сало съ убиваемыхъ въ казенныхъ гуртахъ животныхъ, до сихъ поръ поступавшее въ пользу подрядчиковъ, передавалось въ Интендантство. Въ случаяхъ порчи мяса Контроль наблюдалъ, чтобы оно не зарывалось въ землю, а утилизировалось на жиры для изготовленія мыла и мазей. При повѣркахъ въ первой половинѣ 1917 года продовольственныхъ магазиновъ Сѣвернаго фронта записано на приходъ незначившихся по книгамъ продуктовъ и фуража на 220.426 руб. 04 коп., чѣмъ и предупреждено

безотчетное израсходованіе ихъ. Въ результатѣ повѣрокъ внутренняго хозяйства частями войскъ, управленіями и учрежденіями военнаго вѣдомства сдано въ казну 829.692 руб., записано на приходъ 920.695 руб. Уменьшеніемъ съ 42,9 до 38,6 коп. цѣны приварочнаго оклада путемъ поправки въ стоимости пуда мяса сохранено казнѣ ежемѣсячно 429.210 руб. Сокращеніемъ цѣны на сѣно сбережено 360.000 руб. въ мѣсяцъ. При пріобрѣтеніи сельдей предупреждена переплата около милліона рублей за тару.

Благодаря настояніямъ Контроля о возможномъ допущеніи меньшей, чѣмъ было запроектировано, ширины одной изъ фронтовыхъ дорогъ достигнуто уменьшеніе стоимости ея на 90.000 руб. Въ одной изъ крѣпостей предположено было шоссе, испорченное разливомъ, замѣнить гранитной мостовой, на что требовалось 38.000 руб. Находя, что замѣна не вызывается необходимостью, Контроль настоялъ на пересмотрѣ предположенія и вмѣсто сооруженія гранитной мостовой оказалось возможнымъ обойтись малымъ ремонтомъ, стоившимъ 750 руб. Стоимость платформы для посадки раненыхъ на одной изъ станцій желѣзныхъ дорогъ, намѣченной къ устройству въ значительномъ удаленіи отъ эвакуаціоннаго пункта, была исчислена въ 82.000 руб. Контроль указалъ на возможность устройства платформы въ болѣе близкомъ разстояніи отъ пункта съ утилизаціей свободныхъ станціонныхъ помѣщеній, вслѣдствіе чего потребный расходъ уменьшился на 50.000 руб. Въ цѣляхъ использованія особаго топографическаго положенія одного изъ строительствъ Сѣвернаго фронта среди озеръ и каналовъ и считаясь съ отсутствіемъ какъ достаточнаго количества мостовъ, вызывающимъ длинные объѣзды, такъ и съ недостаточностью перевозочныхъ средствъ, Контроль предложилъ зааренловать для транспорта и передвиженій моторную лодку и барку, что дало въ мѣсяцъ экономіи на перевозкахъ 2.200 руб. При заготовкѣ керосино-калильныхъ фонарей Контролемъ была указана фирма, сдѣлкой съ которой предупрежденъ расходъ въ 75.000 руб., составляющій разницу цѣны между данной фирмой и другой, у которой предполагалось пріобрѣсти фонари. Свыше 4 милліоновъ сбережено по поставкамъ толя, освѣтительныхъ ракетъ, удушливыхъ самодвижущихся снарядовъ и снарядовъ для борьбы съ удушливыми газами. Энергично боролся Контроль съ хищническимъ

использованіемъ лѣса для военныхъ нуждъ, настаивая на необходимости производства лѣсныхъ заготовокъ по опредѣленному плану и въ соотвѣтствіи съ дѣйствительными потребностями оборудованія позицій. Путемъ подсчета было, напримѣръ, установлено, что на складахъ, по участкамъ, лѣсамъ и болотамъ осталось при ликвидаціи однѣхъ изъ позицій Сѣвернаго фронта 1.345.000 штукъ накатника, досокъ и жердей. Контролемъ отмѣчалось, что часть срубленныхъ деревьевъ, будучи брошена въ неочищенномъ видѣ, подвергается гніенію и порчѣ короѣдомъ, что вообще прифронтовые лѣса загромождены невывозимымъ изъ нихъ вершинникомъ и прочими остатками разработки. Указывалось, что кромѣ непроизводительнаго гніенія все это заражаетъ и губитъ растущія деревья и грозитъ пожарами. Результаты усилій Контроля, предупреждавшихъ и ослаблявшихъ хищничество при разработкѣ лѣсовъ, не поддаются выраженію въ точныхъ цифрахъ, но въ качествѣ частичной иллюстраціи можно привести, что въ первой половинѣ 1917 года утилизація по Сѣверному фронту непроизводительно до сихъ поръ оставляемыхъ на мѣстахъ древесныхъ отбросовъ дала 16.167 руб. 13 коп. Путемъ выясненія дѣйствительной нужды транспортовъ въ ремонтѣ, участія въ освидѣтельствованіи вновь пріобрѣтаемыхъ обозныхъ принадлежностей, повѣрки требованій на нихъ войсковыхъ частей Государственный Контроль на томъ же Сѣверномъ фронтѣ сохранилъ 377.727 руб. 98 коп. Значительной экономіей для казны сопровождалось энергичное вмѣшательство Контроля, предотвращавшаго бракъ вновь полученнаго имущества только потому, что оно было въ носкѣ и подвергалось починкѣ въ Интендантствѣ. Участвуя въ ликвидаціонныхъ, оцѣночныхъ и войсковыхъ комиссіяхъ, Полевой Контроль армій Сѣвернаго фронта противодѣйствовалъ обоснованію претензій собственниковъ пострадавшаго или погибшаго имущества лишь ихъ заявленіями, подтверждаемыми показаніями свидѣтелей подъ присягой, и требовалъ особыхъ свидѣтельствъ должностныхъ лицъ, милиціи и распоряженій власть имущихъ объ уничтоженіи полей, усадебъ и разныхъ запасовъ. Эти требованія дали основанія отказать въ удовлетвореніи претензій на 2.247.826 руб. 89 коп. изъ общей суммы въ 17.263.861 руб. 38 коп.

По предложенію Контроля распорядительная дѣятельность интендантства по заготовкѣ предметовъ вещевого довольствія сосредоточена была въ зависимости отъ рода заготовительныхъ матеріаловъ и вещей въ тѣхъ интендантскихъ учрежденіяхъ, которыя расположены въ соотвѣтствующихъ центрахъ фабричной и заводской промышленности, что естественно облегчило и удешевило заготовку. Въ виду того, что заготовки производились по образцамъ и условіямъ, не соотвѣтствующимъ обращающимся на рынкахъ товарамъ, причемъ заказывались вещи чрезвычайно высокихъ качествъ, принималось же то, что можетъ дать рынокъ съ незначительными скидками съ обусловленной стоимости, Контроль настоялъ на приспособленіи образцовъ и условій къ рынку, чѣмъ тоже облегчилось и удешевилось снабженіе. При разсмотрѣніи смѣтъ Контроль стремится къ ограниченію расходовъ предѣлами дѣйствительной необходимости и протестуетъ противъ излишнихъ издержекъ, наблюдаетъ за соотвѣтствіемъ хозяйственно-операціонныхъ расходовъ ихъ производительности, требуетъ точности исчисленія потребностей въ матеріалахъ и запасахъ, указываетъ на необходимость принятія въ зачетъ имѣющихся запасовъ. Въ результатѣ этой дѣятельности Контроля въ общемъ всего по росписи 1864—66 г.г. было сокращено до 39 мил. рублей, въ 1867 г. было сокращено расходовъ на 10 милл. рублей и увеличено доходовъ на 2 слишкомъ милліона рублей, въ 1868 г. сокращено расходовъ на 18 милл. и увеличено доходовъ на $1^1/_2$ милл. За время съ 1882 г. по 1894 г. было предположено въ общемъ увеличить доходы на 26 милл. рублей и сократить расходы на 290 милл. [1]).

Насколько давали и даютъ достаточный матеріалъ работы Государственнаго Контроля для предупрежденія или устраненія излишнихъ расходовъ, каковъ общій фонъ этихъ работъ, можно судить по слѣдующему. Управленіе постройки Восточной части Амурской желѣзной дороги организовало

---

[1]) Участіе Госуд. Контроля въ смѣтномъ дѣлѣ. Вѣстн. Г. К. Дек.—Янв. 1917/1918 г.г.

желѣзнодорожную флотилію, стоившую 880.000 руб., содержаніе которой въ 1915 году обошлось въ 96.000 руб., вся же работа флотиліи при разсчетѣ ея по высшимъ цѣнамъ перевозокъ, совершаемыхъ для постройки частными судовладѣльцами, не превысила 47.000 руб. 25.000 руб. ежегодно расходовалось на перевозку грузовъ Морского вѣдомства въ Петроградскій портъ для кратковременнаго храненія и отправки чрезъ нѣсколько дней или даже въ тотъ же день по назначенію въ другіе порты и учрежденія Морского вѣдомства. При острой нуждѣ въ подвижномъ составѣ вагоны или имѣли непроизводительный простой или использовались не по назначенію. На станціи Дебальцево Екатерининской жел. дор. два вагона со времени основанія станціи служили для храненія запасовъ керосина и мазута и, кромѣ того, ежемѣсячно было занято 6 вагоновъ по 5 дней на подвозку топлива къ квартирамъ служащихъ. Такое нехозяйственное использованіе подвижного состава стоило казнѣ до 17.000 руб. На Николаевской жел. дор. 430 вагоновъ съ воинскимъ грузомъ имѣли простой, доходившій по нѣкоторымъ вагонамъ до 90 дней. На станціи Петроградъ Балтійской желѣзной дороги въ годы войны стояли неразгруженными 275 вагоновъ съ углемъ. Прибывшіе на ст. Ревель 1.109 вагоновъ съ грузами военнаго вѣдомства не были разгружены тамъ, гдѣ слѣдуетъ и, вмѣсто того, пересоставлены и переотправлены на другія станціи и частью въ обратномъ направленіи. На ст. Ораніенбаумъ отъ 3 до 30 сутокъ стояли 305 вагоновъ, изъ коихъ 69 были съ грузами большой скорости. На станціи Тифлисъ 6 декабря 1915 года были обнаружены вагоны съ рождественскими и пасхальными подарками для кавказской арміи, прибывшіе въ концѣ 1914 года и началѣ 1915 года, т. е. стоявшіе около года и годъ.

При эвакуаціи въ однихъ мѣстахъ за недостаткомъ вагоновъ имущество уничтожалось, въ другихъ станціи оказывались забитыми вагонами. На Южныхъ дорогахъ, параллельно со спеціальнымъ оборудованіемъ однихъ вагоновъ, разорудовались другіе. На Либаво-Роменской жел. дор. оборудованные вагоны, не будучи въ пользованіи, разорудовались. Невведеніемъ въ дѣйствіе выработаннаго еще въ 1908 году положенія объ обмундированіи желѣзнодорожныхъ служащихъ причиненъ казнѣ

убытокъ не въ одинъ милліонъ, по крайней мѣрѣ, перерасходъ вслѣдствіе этого по одной Николаевской ж. д. составилъ почти 100.000 руб.

За полугодіе 1917 года въ интендантскіе магазины Сѣвернаго фронта поступило свыше $^1/_2$ милліона пудовъ брака продовольствія. Продукты и фуражъ, поступавшіе въ доброкачественномъ состояніи, въ значительныхъ количествахъ портились при храненіи ихъ въ магазинахъ подъ открытымъ небомъ. Отъ неудовлетворительности храненія страдало и такое дорогое имущество, какъ автомобильныя камеры и покрышки стоимостью въ нѣсколько милліоновъ рублей. На томъ же Сѣверномъ фронтѣ количество и размѣръ работъ зачастую не соотвѣтствовали стоимости содержанія техническихъ органовъ, находившихся при работахъ въ явно преувеличенныхъ количествахъ. По нѣкоторымъ, напримѣръ, гидротехническимъ работамъ стоимость техническаго надзора достигала 40% общей стоимости работъ. Инженерамъ и техникамъ съ высокими окладами поручались несложныя, технически элементарныя работы. Однако, несмотря на обиліе лицъ техническаго персонала, качество и выгодность работъ оставляли желать лучшаго. Производство колесъ въ мастерскихъ гидротехническихъ работъ давало до 60% брака. Стоимость повозокъ, изготовляемыхъ въ обозной мастерской, была почти вдвое выше рыночной. Въ концѣ концовъ эта мастерская въ теченіе почти полугода не работала, и составлявшіе ее 400 человѣкъ мастеровыхъ и рабочихъ непроизводительно получали рабочую плату.

Опять таки приводимые факты—лишь наудачу взятые, разрозненные штрихи большой картины веденія казеннаго хозяйства. Зарисовать полностью эту картину не позволяетъ мѣсто, но и набросанные штрихи достаточно выясняютъ необходимость и возможную роль ревизіонныхъ органовъ Государственнаго Контроля. На вопросъ, въ какой мѣрѣ Контролемъ используются имѣющіяся возможности для упорядоченія казеннаго хозяйства и обезпеченія финансоваго, а съ нимъ и государственнаго благополучія страны,—частичный отвѣтъ даютъ вышеприведенныя цифры сбереженій, но не въ нихъ только дѣло. Если бы надъ дѣятельностью Контроля не висѣла густая завѣса, если бы поле и независимость ревизіон-

наго изслѣдованія не были столь ограничены павшимъ строемъ, то дѣло Сухомлинова не возникло бы такъ поздно и Россія не стояла бы передъ открытой бездной. Еще въ 1913 году Контролемъ было обращено вниманіе на то, что, въ ущербъ срочному исполненію нарядовъ на предметы государственной обороны, техническія средства и рабочая сила артиллерійскихъ заводовъ отвлекаются для выполненія частныхъ заказовъ и такихъ заказовъ другихъ вѣдомствъ, за исполненіе коихъ изъ чистой прибыли заводовъ по этимъ заказамъ 20% выдѣляется въ награду чинамъ заводовъ. Въ 1914 году Контроль уже категорически высказывался, что въ виду огромной потребности въ винтовкахъ для арміи исполненіе на заводахъ частныхъ заказовъ, въ коихъ заинтересованы служащіе, должно быть ликвидировано. Въ отношеніи крѣпостного строительства отмѣчалась неустойчивость центральнаго органа военнаго министерства, возглавляемаго тогда Сухомлиновымъ, выражавшаяся въ коренныхъ, иногда неоднократныхъ измѣненіяхъ проектовъ и притомъ уже въ стадіи производства работъ.

Отчетъ Государственнаго Контроля за 1912 годъ содержитъ между прочимъ интересный и назидательный штрихъ на тему, какъ охранялась у насъ военная тайна, какъ покровительствовались національный геній и отечественная промышленность. По изготовленію пулеметовъ легкаго типа была предоставлена монополія фирмѣ Виккерсъ, коей, согласно заключеннаго съ нею договора, военное вѣдомство въ теченіе 10 лѣтъ должно было уплачивать по 80 ф. стерлинговъ за каждый пулеметъ, выдѣланный въ Россіи, фирма же въ свою очередь обязывалась держать военное вѣдомство въ курсѣ всѣхъ усовершенствованій въ области пулеметнаго производства. И вотъ, согласно этого договора въ 1912 году фирмѣ были заказаны пулеметы по цѣнѣ 1.750 руб., между тѣмъ тульскій заводъ назначалъ всего лишь 1.000 руб. за пулеметъ. Этого мало: въ дальнѣйшемъ выяснилось, что типъ легкихъ пулеметовъ, заказываемыхъ военнымъ вѣдомствомъ, выдававшійся за послѣднее слово заграничной техники, былъ усовершенствованъ русскимъ изобрѣтателемъ полковникомъ Третьяковымъ. Такимъ образомъ типъ легкаго пулемета, усовершенствованнаго офицеромъ русской службы, сталъ достояніемъ иностранной

фирмы. Въ томъ же 1912 году Контроль обращалъ вниманіе на то, что находящіяся въ производствѣ крѣпостныя сооруженія Новогеоргіевска конструктивно не стоятъ на высотѣ современной техники, что бетонные своды не обладаютъ достаточной силой сопротивленія. Исходя изъ этого, Контроль справедливо полагалъ, что только при условіи приведенія нашихъ пограничныхъ укрѣпленій въ состояніе, отвѣчающее всѣмъ требованіямъ современной военной техники, могутъ принести пользу громадныя затраты казны. «Представляется необходимымъ, говорится въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ отчета, возможно скорѣе и окончательно установить типъ современнаго укрѣпленія, такъ какъ, въ случаѣ примѣненія неудовлетворительной конструкціи, не можетъ быть увѣренности въ томъ, что въ недалекомъ будущемъ не потребуются новыя, но уже гораздо большія жертвы казны на усиленіе крѣпости». Какъ ни пессимистически былъ настроенъ авторъ приведенныхъ строкъ, боявшійся большихъ жертвъ казны, но дѣйствительность во много разъ оказалась печальнѣе; не только казна понесла колоссальныя жертвы, но и весь русскій народъ и не однимъ матеріальнымъ достояніемъ, а кровью и жизнью сотенъ тысячъ своихъ сыновъ. Крѣпость не пришлось перестраивать, но ее, какъ и другія, защищавшія цѣлый край вмѣстѣ съ ними, пришлось совсѣмъ отдать врагу.

Такой была работа Контроля въ условіяхъ стараго, самодержавно-полицейскаго строя, когда рядъ вѣдомствъ цѣликомъ былъ изъятъ изъ сферы ревизіонной компетенціи Контроля, когда значительныя суммы расходовъ вѣдомствъ, вообще подотчетныхъ Контролю, были неприкосновенны, когда высокій рангъ и близость къ трону ставили внѣ предѣловъ досягаемости не только лицъ, совершенно не отвѣчающихъ своему назначенію въ качествѣ распорядителей казеннаго достоянія и преступно безразличныхъ къ нему, но и несомнѣнныхъ активныхъ расхитителей его, когда, наконецъ, формальныя условія ревизіонной дѣятельности были таковы, что учрежденія и лица, изобличаемыя въ нехозяйственномъ и преступномъ отношеніи къ интересамъ казны, въ общемъ порядкѣ могли отписываться сколько угодно, т. е. до манифеста, смерти, невозможности подтвержденія инкриминируемыхъ дѣйствій и т. д.

Казалось бы, что и эти, повторяемъ, далеко неполныя свѣдѣнія о дѣятельности Контроля достаточны, чтобы исключать постановку вопроса о необходимости его существованія, но въ наши дни радикальной переоцѣнки всякихъ цѣнностей вопросъ о Контролѣ, рядовой сравнительно съ другими, касающимися глубочайшихъ основъ общественнаго и государственнаго бытія, не могъ составить исключенія и возникъ, по крайней мѣрѣ, въ кругахъ подотчетныхъ учрежденій и лицъ: усилились обычныя рѣчи на тему, что Контроль тормозитъ дѣло, нервируетъ работниковъ и плодитъ переписку; болѣе умѣренные критики, совершенно не отрицая необходимости Контроля, заговорили о полномъ переустройствѣ его на совершенно новыхъ началахъ—о преобразованіи изъ бумажно-бюрократическаго вѣдомства въ учрежденіе народнаго характера съ задачами фактической ревизіи казеннаго хозяйства. То, что называется бумажностью Контроля, слагается изъ такъ называемой документальной и послѣдующей ревизіи. Документальная ревизія, какъ показываетъ самое наименованіе, имѣетъ дѣло съ документами, оправдывающими расходы.

Разсмотрѣніе и ревизія документовъ, какъ то очевидно само по себѣ, необходимы для удостовѣренія суммы расхода, правильности его, необходимы для предотвращенія и возмѣщенія убытковъ казны. Но эта необходимая работа отнюдь не исключаетъ такъ называемаго фактическаго контроля, неправильно противополагаемаго ей. На-ряду съ контролерами, занятыми бумажной работой, другая часть ихъ повѣряетъ въ натурѣ и на мѣстахъ самое веденіе хозяйства и производство работъ, т. е. наемъ и оплату рабочей силы, пріобрѣтеніе и расходъ матеріаловъ, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ представителей Контроля протекаютъ хозяйственныя и техническія операціи во всѣхъ стадіяхъ съ вырытія, напримѣръ, котлована, забивки свай до настила моста, съ заложенія фундамента до покрытія крышей гражданскаго сооруженія. Контролеры осматриваютъ и принимаютъ строительные и другіе матеріалы, опредѣляя ихъ качество и количество, наблюдаютъ за храненіемъ и расходованіемъ его, повѣряютъ рабочихъ, присутствуютъ при платежахъ имъ, принимаютъ оконченныя работы. Руководящимъ началомъ всей этой

дѣятельности является стремленіе по возможности сократить расходы казны, но такъ, чтобы отъ этого не страдало качество работъ и удовлетворительность хозяйства. Разумѣется, проводить это начало можно, критически относясь къ веденію хозяйства и работъ, а не удостовѣряя лишь соотвѣтствія, предъявленнаго въ мѣрѣ, вѣсѣ и числѣ, къ чему нѣкоторые хотѣли бы свести роль фактическихъ контролеровъ. Критически относясь къ дѣятельности распорядительныхъ учрежденій и лицъ, контролеры протестуютъ противъ повышенныхъ цѣнъ, противъ невызываемыхъ необходимостью работъ, изыскиваютъ дешевѣйшіе способы производства необходимыхъ изъ нихъ и т. д. Такимъ образомъ, фактическій контроль существуетъ и имъ занята значительная часть служащихъ вѣдомства, придающаго этой работѣ важное значеніе и стремящагося ее развить. И документально-бумажный контроль и фактическій въ существующей организаціи ревизіи составляютъ взаимно дополняющіе другъ друга части одного цѣлаго, направляемаго къ лучшему и наиболѣе цѣлесообразному охраненію интересовъ казны. Что же касается противоположенія дѣйствующему Контролю Контроля народнаго, то конечно до времени февральскаго 1917 года переворота вѣдомство Государственнаго Контроля, какъ и прочія, не было народнымъ въ подлинномъ смыслѣ этого слова. Какъ и въ прочихъ вѣдомствахъ, въ Контролѣ работали лица, единоличной властью назначенныя и управляемыя; съ переходомъ же власти къ народу естественно всѣ органы ея, не исключая Контроля, становятся народными. Никто не судья въ своемъ дѣлѣ, и самоконтроль, какъ показываетъ опытъ даже частной жизни, частнаго хозяйства, оказывается зданіемъ, построеннымъ на пескѣ. Выборъ контролеровъ лицами распорядительными, хотя бы и не изъ своей среды, былъ бы и нарушеніемъ этой очевидной истины и не обезпечивалъ бы достаточной охраны казеннаго интереса. Выборный распорядительными лицами контролеръ въ исполненіи своихъ обязанностей окажется стѣсненнымъ интересами избравшихъ его, окажется въ зависимости отъ нихъ, чего совершенно не должно быть. Лишь полная независимость Контроля отъ тѣхъ учрежденій и лицъ, дѣйствія которыхъ онъ повѣряетъ, сильна гарантировать ту обстановку, въ которой Контроль можетъ быть дѣйствительнымъ блюстителемъ народ-

наго достоянія, а не фикціей, прикрывающей безхозяйственность и злоупотребленія. «Если ревизіонное учрежденіе, говоритъ нѣмецкій ученый Фокке, не внушаетъ уваженія ни своимъ высокимъ положеніемъ, ни своею независимостью, точно также если оно не имѣетъ значенія въ силу своего ранга, значенія независимости своихъ членовъ, то подлежащія его контролю учрежденія смотрятъ на него съ нѣкоторымъ пренебреженіемъ, и оно не можетъ исполнить съ должнымъ успѣхомъ тѣхъ задачъ, которыя на него возлагаются: дѣятельность его въ такомъ случаѣ, по меньшей мѣрѣ, малоцѣнна».

Возвращаясь къ противоположенію дѣйствующаго «бумажно-бюрократическаго» Контроля подлинному народному Контролю, нельзя не отмѣтить, что и въ недоброе старое время этотъ «бюрократическій» Контроль въ мѣру возможнаго былъ демократиченъ, равняя всѣхъ, когда дѣло шло о защитѣ казеннаго интереса. Не стѣсняясь ни обстановкой, ни рангомъ лицъ и учрежденій, контрольныя части смѣло поднимали свой голосъ тогда, когда видѣли, что казенный интересъ страдаетъ, и не ихъ была вина, если голосъ этотъ заглушался властнымъ окрикомъ свыше. Практика, напримѣръ, желѣзнодорожнаго Контроля полна случаевъ, когда маленькіе контрольные чиновники, получающіе грошевые оклады, ревизуя поѣзда, затѣвали дѣла о неправильномъ, съ нарушеніемъ интересовъ казны, проѣздѣ по желѣзнымъ дорогамъ сильныхъ міра того. Зачастую и даже обыкновенно дѣла эти кончались тѣмъ, что за безтактность и неразумную ревность контролеръ наказывался и порой довольно больно, но опытъ наказаннаго пропадалъ даромъ и слѣдовали новыя жертвы стойкаго исполненія долга.

Въ соотвѣтствіи съ провозглашаемыми принципами народности Контроля, въ настоящее время намѣчаются и частью уже образуются контрольныя отдѣленія и контрольныя части въ составѣ разныхъ политическихъ, административныхъ и хозяйственныхъ органовъ. Считаясь съ полезностью всякаго самоконтроля, находя цѣлесообразнымъ формированіе контрольныхъ отдѣленій и частей въ составѣ самихъ распорядительныхъ органовъ, нельзя не видѣть ошибочности дѣлаемаго отсюда вывода о ненужности особаго Государственнаго

Контроля. Въ сущности спеціальныя контрольныя части въ составѣ распорядительныхъ учрежденій не являются ревизіонными органами въ строгомъ смыслѣ этого слова: онѣ—формы углубленія той же административно хозяйственной дѣятельности и постолько изображаютъ собой контроль, посколько таковымъ являются отвѣтственные распорядители дѣла. Вѣдь въ сущности всякое управленіе или завѣдываніе, всякій полномочный органъ заключаетъ въ себѣ черты контроля. Всегда и въ частности въ дореволюціонное время существовали внутреннія контрольныя части и, однако, на-ряду съ ними, признавался необходимымъ особый стоящій внѣ распорядительныхъ управленій Контроль. И это понятно. Ревизіонный органъ долженъ быть внѣшнимъ и до извѣстной степени постороннимъ тому дѣлу, которое онъ ревизуетъ, и этимъ гарантируется необходимая объективность ревизіонной работы. Контрольная часть, функціонирующая въ составѣ самаго распорядительнаго управленія, неизбѣжно находится подъ вліяніемъ заслоняющихъ отъ нея интересы казны соображеній административныхъ, техническихъ и другихъ. Конечно, въ идеѣ хозяйственные, административные и техническіе интересы должны объединяться пользой дѣла, понимаемой въ широкомъ смыслѣ слова, и противоположеніе ихъ, какъ будто, исключается, но въ дѣйствительности этого нѣтъ: лѣсъ исчезаетъ за отдѣльными деревьями, общія, руководящія задачи тонутъ въ деталяхъ и частяхъ. Единая работа, удовлетворяющая ту или другую хозяйственно - государственную потребность, производится многими людьми, имѣющими различныя и отдѣльныя частныя заданія. Производителямъ работъ, руководителямъ хозяйства естественно выдвигать на первый планъ срочность и удовлетворительное веденіе, подчиняя этимъ требованіямъ возможное пониженіе стоимости, даже упуская его изъ вида.

Въ противовѣсъ этому и нуженъ органъ, подчеркивающій важность и необходимость уменьшенія расходовъ; такъ и только такъ создается равнодѣйствующая общей работы. Такимъ-органомъ и является чуждый всякихъ распорядительныхъ функцій, но и совершенно независимый отъ распорядительныхъ управленій, особый и общій для всѣхъ государственныхъ расходовъ Государственный Контроль.

Не выдерживаетъ критики и замѣна особаго Контроля самимъ высшимъ органомъ власти и наблюденія—народнымъ представительствомъ. «Народное представительство не имѣетъ необходимой гибкости и подвижности дѣйствій для того, чтобы обнять во всей сложности разнообразныя операціи, посредствомъ которыхъ ведется государственное хозяйство. Оно никогда не будетъ имѣть ни времени, ни спеціальной подготовки, ни необходимой свободы, чтобы усвоить подробности громадной и сложной отчетности, которая требуетъ массы техническихъ и профессіональныхъ знаній и гдѣ даже спеціалисты нерѣдко встрѣчаются съ серьезными затрудненіями. Какъ бы напряжена ни была его работа, оно вынуждено остановиться предъ грудой оправдательныхъ документовъ и кропотливымъ трудомъ сличенія и провѣрки ихъ. Ясно, что для того, чтобы Контроль народнаго представительства былъ плодотворенъ, онъ нуждается въ вспомогательномъ учрежденіи, которое подготовило и проложило бы ему пути къ разсмотрѣнію и обсужденію всѣхъ отчетностей министерствъ и освѣтило бы всѣ дѣйствія правительства. Безъ такого спеціальнаго вѣдомства контроль народнаго представительства являлся бы призрачной формальностью [1]).

Не подлежитъ сомнѣнію, что современная постановка Контроля далека отъ совершенства, что этотъ органъ надзора за цѣлостью казны нуждается въ крупныхъ реформахъ, но на путь реформъ вѣдомство уже встало съ момента революціи. Пала вредная и ненужная завѣса съ работы Контроля, нынѣ выпускающаго информирующій общество печатный органъ. Въ составъ ревизіонныхъ коллегій введены представители земствъ и городовъ; представителямъ прочихъ организацій предоставляется знакомиться съ ходомъ ревизіоннаго дѣла въ широкихъ предѣлахъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ компетенція Контроля распространяется на всѣ казенные расходы, кѣмъ бы таковые ни производились; устанавливаются кратчайшіе сроки для переписки по начетамъ, причемъ несоблюденіе сроковъ влечетъ взысканіе начетовъ; ревизіонныя

---

[1]) М. Малышевъ. Къ вопросу бюджетно-счетно-ревизіонной реформы. Вѣст. Госуд. К-ля Окт.—Ноябрь 1917 г.

постановленія о преслѣдованіи нарушителей казеннаго интереса получаютъ силу независимо отъ согласія подлежащихъ начальствующихъ лицъ, словомъ создаются болѣе дѣйствительныя гарантіи цѣлости народнаго достоянія, призываемыя сыграть важнѣйшую роль въ укрѣпленіи расшатанной финансовой мощи страны. Возможныя реформы Контроля этимъ не исчерпываются, желательно дальнѣйшее усовершенствованіе системы и техники охраненія народнаго достоянія, но въ основныхъ своихъ чертахъ, нынѣ дѣйствующая ревизіонная система—плодъ долговременнаго опыта какъ Россіи, такъ и передовыхъ странъ Европы, не требуетъ замѣны ея какимъ либо совершенно новымъ ревизіоннымъ порядкомъ. Идея русской ревизіонной системы, состоящей изъ элементовъ не только предварительной и послѣдующей ревизій, но и фактическаго контроля является по отзыву французскаго экономиста Бессонэ наиболѣе совершенной [1]). Компетенція русскаго Контроля шире аналогичныхъ ему счетныхъ палатъ на Западѣ, осуществляющихъ лишь бюджетную ревизію безъ предварительной и фактической, и нѣтъ надобности суживать эту компетенцію, обезпечивающую за нашимъ Контролемъ богатый ревизіонный опытъ и обширный отчетный матеріалъ.

Дѣло за тѣмъ, чтобы осуществленію задачъ Контроля была обезпечена широкая общественная поддержка, и казалось бы, что вѣдомство, на знамени своемъ имѣющее охрану народнаго достоянія, какъ единственную и исключительную свою задачу, можетъ разсчитывать на доброжелательное и содѣйствующее отношеніе къ себѣ. Нужда въ общественной поддержкѣ тѣмъ болѣе велика, что на путяхъ сбереженія казеннаго достоянія стоятъ недопустимые взгляды на него широкихъ обывательскихъ массъ, слабо проникнутыхъ гражданскимъ чувствомъ. «У казны тея широка», «казна богата»—вотъ истины, пользующіяся распространеннымъ кредитомъ и нерѣдко опредѣляющія отношеніе къ казенной собственности. Казенное достояніе, какъ не принадлежащее тому или другому конкретному лицу, считается ничьимъ и бережливое

---

[1]) М. Малышевъ. Къ вопросу бюджетно-счетно-ревизіонной реформы. Вѣст. Госуд. К-ля Окт.—Ноябрь 1917 г.

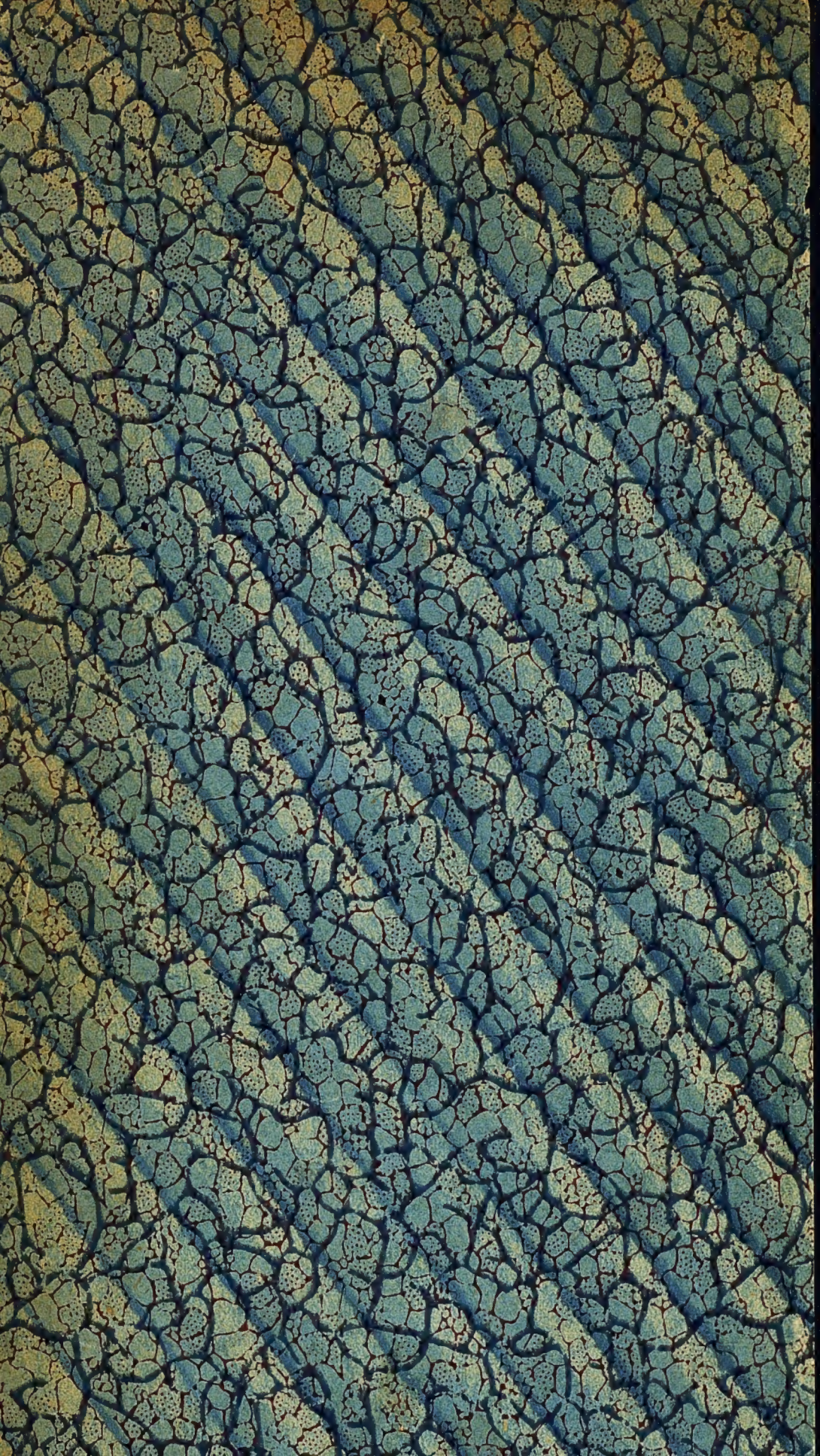
отношеніе къ нему учитывается какъ наиболѣе показательный признакъ скупости. «Ему и казеннаго жаль», порой изумляются и даже негодуютъ не плохіе, но простые люди. «Казна не обѣднѣетъ», успокаиваетъ себя обыватель, ѣдучи зайцемъ въ поѣздѣ, скрывая отъ оплаты налогомъ свое имущество, избѣгая уплаты гербоваго сбора и обманывая казну всякими другими способами. Казна по понятію благодушныхъ россіянъ—это нѣчто вродѣ гороха при дорогѣ: всякій мимоѣдущій можетъ урвать клокъ. Чужого платка изъ чужого кармана не вытащу, говоритъ этотъ россіянинъ, зазорно, но казенный рубль, чуть онъ плохо лежитъ, возьму. Отчего не взять. Таково настроеніе обывательской массы, но и верхи общества порой недалеки отъ него. Въ уста не кого другого, какъ самого бывшаго министра финансовъ Вышнеградскаго, современниками вкладывается крылатая фраза: «Казна на то и существуетъ, чтобы каждый ею пользовался».

На почвѣ признанія казеннаго достоянія своего рода res nullius, т. е. ничьей вещью, но которую, какъ таковую, каждый можетъ сдѣлать своей, растутъ съ неудержимой силой экономическія требованія разныхъ группъ населенія къ истощеннымъ въ конецъ финансамъ свободной Россіи, требованія, не считающіяся съ наличностью источниковъ ихъ удовлетворенія. О чемъ другомъ, какъ не о полномъ безучастіи къ состоянію казны говорило, напримѣръ, требованіе желѣзнодорожныхъ служащихъ о прибавкѣ 4—5 милліардовъ къ ихъ заработкамъ. Въ настоящее время, чуть не половина всего населенія Россіи стремится поступить на государственное содержаніе: возникаетъ несчетное множество всякихъ новообразованій, комиссій, комитетовъ, совѣтовъ, требующихъ себѣ значительныхъ окладовъ съ добавленіемъ суточныхъ, разъѣздныхъ. Никогда еще средства казны не были столь несоизмѣримы съ требованіями, къ ней предъявляемыми, никогда еще дебетъ и кредитъ ея не расходились столь далеко, какъ нынѣ. Дѣло, конечно, не обстояло бы такъ остро, если бы съ ростомъ расходовъ росли или, по крайней мѣрѣ, не уменьшались доходы, а то вѣдь всякій знаетъ, что представляютъ собой въ настоящее время доходы казны, насколько они успѣшно поступаютъ, насколько граждане озабочены исполненіемъ своего долга предъ казной.

Безучастіе къ состоянію казны, неправильное вообще, особенно недопустимо въ условіяхъ новаго строя, когда свободная страна сама стала хозяиномъ казеннаго достоянія, когда вслѣдствіе этого заинтересованность въ цѣлости его должна бы повыситься.

Инн. Дагаевъ.

К. III. 22.

Цѣна 1 руб. 20 коп.

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:
Москва, Садовая-Кудринская, 1. Редакція «Извѣстій Государственнаго Контроля».